

50 Jahre Arbeitsbeziehungen in Deutschland: eine Erfolgsgeschichte?

Markmann, Heinz

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Rainer Hampp Verlag

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Markmann, H. (1995). 50 Jahre Arbeitsbeziehungen in Deutschland: eine Erfolgsgeschichte? *Industrielle Beziehungen : Zeitschrift für Arbeit, Organisation und Management*, 2(1), 82-100. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-351048>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Heinz Markmann*

50 Jahre Arbeitsbeziehungen in Deutschland: eine Erfolgsgeschichte? **

Zwischen den Verfassungsorganen Parlament und Exekutive auf der einen Seite und den autonomen Tarifvertragsparteien auf der anderen Seite besteht ein Spannungsverhältnis. Die letzteren haben aber ihre Regelungskompetenzen in den letzten 50 Jahren nicht mißbraucht. Dies gilt besonders für die Gewerkschaften, denn auf diese richtet sich vor allem die kritische Aufmerksamkeit. Von einer Gefährdung des Gemeinwohls durch einen Neo-Korporatismus kann keine Rede sein. Im Gegenteil: Durch ihre Gemeinwohlorientierung hat die deutsche Gewerkschaftsbewegung seit ihrer Wiederbegründung als Einheitsgewerkschaft wesentlich zum Wiederaufbau von Gesellschaft und Wirtschaft und zur politischen Stabilisierung der Bundesrepublik Deutschland beigetragen. Dies läßt sich durch ihr kooperatives Verhalten in der Tarifpolitik, in der Mitbestimmung, in ihrem Verhältnis zu den Parteien, zum Staat und zu den Kirchen, in der sozialen Selbstverwaltung, in der beruflichen Bildung belegen. Die großen Sozialverbände sind angesichts der Massenarbeitslosigkeit und der technikinduzierten Wandlungen in der Arbeitswelt, aber auch angesichts des Wandels der gesellschaftlichen Werte in die Krise geraten. Besonders die Gewerkschaften stehen vor der immensen Aufgabe, die Position der Arbeitnehmer in der post-industriellen Ära und ihre Schutz-, Ordnungs- und Gestaltungsstrategien neu zu definieren.

There is a tension in the relationship between the constitutional bodies of parliament and executive on the one hand, and the autonomy of unions and employer organisations in collective bargaining on the other. However, the latter have never, over the last 50 years, misused their regulatory powers. This is especially true of the trade unions which have been under the critical spotlight. The public interest is not threatened by a form of neo-corporatism. On the contrary, because of its concern for the public interest, the German labour movement, since its reconstitution as unified trade unions, has contributed significantly to the reconstruction of economy and society, and to stabilisation of the Federal Republic of Germany. This is demonstrated by cooperative behaviour in collective bargaining, codetermination, and in the relationships with political parties, the state and the churches, in the self-government of the social security system, and in vocational training. As a result of mass unemployment, technology induced changes in work organisation, and changes in social values, all large-scale traditional labour institutions face a crisis. The unions in particular have the immense task of redefining the position of employees in the post-industrial era, and the strategies for protecting employee interests.

* Professor Dr. Heinz Markmann, geboren 1926, bis zum Jahre 1989 Geschäftsführer des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institutes des Deutschen Gewerkschaftsbundes (WSI) in Düsseldorf. Arbeitsschwerpunkte: Technik und Arbeit, Arbeitsmarktpolitik, Arbeitsbeziehungen, Wissenschaftspolitik.

** Artikel eingegangen: 3.9.94, revidierte Fassung akzeptiert: .94.

Das Jahr 1995 ist ein Jahr vieler fünfzigjähriger Gedenktage. Darunter fällt auch die Erinnerung an die Zulassung der ersten lokalen Gewerkschaftsorganisationen im Rheinland kurz nach der Befreiung durch die alliierten Truppen im Frühjahr 1945. Erst später erlaubten die Besatzungsbehörden die Wieder- oder Neugründung politischer Parteien. Dieses Ereignis bietet einen guten Anlaß, die Vor- und Nachteile, die Stärken und Schwächen des (west-) deutschen Systems der Arbeitsbeziehungen zu bilanzieren. Solche Bilanzen werden eigentlich besonders plastisch durch den Vergleich unterschiedlicher Systeme in verschiedenen Ländern. Ein solcher Vergleich verbietet sich hier aber schon aus Platzgründen. Er müßte auch zwangsläufig zu allzu groben Vereinfachungen führen. Ein wichtigerer Hindernisgrund ist aber die mangelnde Anschauung und Detailkenntnis des Verfassers über die Entwicklungen in vergleichbaren Ländern - wenn es auf dem komplizierten Felde der Beziehungen zwischen Gewerkschaften, Arbeitgebern und Staat überhaupt eine Vergleichbarkeit geben kann.

Das für mich - und ich nehme an, nicht nur für mich - letztlich ausschlaggebende Kriterium für den Erfolg oder den Nicht-Erfolg eines sozialökonomischen Systems ist der Freiheitsgrad der Bürger und vor allem der Arbeitnehmer und der sozial Schwachen, der Grad der sozialen Gerechtigkeit, und natürlich auch der materielle Wohlstand einer Gesellschaft. Anhand dieser Kriterien wollen wir das deutsche System bewerten als ein Ganzes, das sich aus vielen Teilen zusammensetzt ein Ganzes, das aber bekanntlich mehr ist als die schlichte Summe seiner Teile. Wir wollen also im folgenden diejenigen Elemente betrachten und bewerten, die uns für die Arbeitsbeziehungen besonders wichtig erscheinen.

In der Diskussion über Nutzen und Gefahren des Korporatismus steht die Rolle des Staates gegenüber den in Verbänden organisierten wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Interessen und hier besonders gegenüber den Tarifvertragsparteien im Mittelpunkt. Es besteht kein Zweifel darüber, daß die Verfassungsorgane Parlament, Regierung und Rechtsprechung als 'Hüter des Gemeinwohls' den Interessenverbänden übergeordnet sind. Aber die wohl wichtigsten dieser Verbände, die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen, genießen ihrerseits bei der Ausübung ihrer zentralen Funktionen als Tarifvertragsparteien grundrechtlich geschützte Autonomie gegenüber dem Staate. Hier liegt also ein bemerkenswertes Spannungsverhältnis vor.

Die Liberalen und viele Konservative wollen diesen latenten und zuweilen auch manifesten Konflikt dadurch lösen, daß sie Individualrechte an die Stelle von Kollektivregelungen setzen und die Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern analog den Beziehungen zwischen Anbietern und Nachfragern auf den Güter- und Finanzmärkten möglichst weitgehend dem freien Spiel der Marktkräfte aussetzen. Der Staat und die machtvollen Verbände werden dann weitgehend überflüssig. Der Staat hat nur noch über die Einhaltung der Spielregeln des Wettbewerbs auch auf dem Arbeitsmarkt zu wachen.

Die Kritik an der Macht der Gewerkschaften, aber in abgeschwächter Form auch an den Arbeitgeberverbänden als Tarifparteien ist so alt wie die Gewerkschaften und die Verbände selbst. Sie werden als Super-Kartell gebrandmarkt, das einen wesentlichen Teil der Wirtschaft, nämlich den Arbeitsmarkt in weitem Sinne, dem freien Spiel von Angebot und Nachfrage entzieht und damit tendenziell den Preis für die Arbeitskraft überhöht. Dies verteuert die Produktion von Gütern und Dienstleistungen, beeinträchtigt die Wettbewerbsfähigkeit auf den internationalen Märkten, belastet die Verbraucher mit überhöhten Preisen, zwingt die Unternehmen zur Rationalisierung und führt letztlich zu struktureller Arbeitslosigkeit. Diese universal gültige Gesetzmäßigkeit wirkt sich, so wird behauptet, besonders stark in einem Hochlohnland wie Deutschland aus.

Unsere Kernfrage soll also lauten: Hat die Fixierung der mächtigen Tarifvertragsverbände auf die Interessen ihrer jeweiligen Klientel der Wirtschaft, dem Wohlstand und dem Gemeinwohl geschadet? Oder hat sie im Gegenteil das Gemeinwohl gefördert? Die Antwort kann für den Verfasser nur positiv ausfallen und damit erledigt sich für ihn auch die Korporatismusdebatte. Er wird versuchen, diese Behauptung im folgenden zu belegen.

Die Ausgangslage nach dem Zweiten Weltkrieg

Die Gewerkschaften befanden sich im Jahre 1945 in einer starken moralischen und politischen Position, da die Unternehmer wegen ihrer Verbindung zum Nationalsozialismus weithin diskreditiert waren. Schließlich kamen die ehemals mächtigsten unter ihnen als Reichswirtschaftsführer und/oder Wehrwirtschaftsführer vor das Nürnberger Kriegsverbrechertribunal. Die Gewerkschaften organisierten sich als Einheitsgewerkschaften in doppeltem Sinne: zum einen umfaßten sie Anhänger aller politisch-ideologischen Richtungen mit Ausnahme des rechten Extremismus. Zum andern waren Arbeiter, Angestellte und Beamte in einem Verband zusammengeschlossen. Damit zogen die Gründer der Gewerkschaften die Lehren aus dem Scheitern der miteinander rivalisierenden Richtungs- und Fachgewerkschaften am Ende der Weimarer Republik. Sie legten damit aber auch die Fundamente für eine starke Machtposition. Als es den Unternehmern Anfang der 50er Jahre von den Alliierten wieder erlaubt wurde, Arbeitgeberorganisationen und Wirtschaftsfachverbände zu gründen, fanden sie den Deutschen Gewerkschaftsbund, seine Mitgliedsgewerkschaften und einige kleinere Arbeitnehmerorganisationen bereits als festgefügte Gegenpartei vor. So paßte sich ihre Organisationsstruktur notwendigerweise der der Gewerkschaften an.

Weniger durch programmatische Festlegungen als vielmehr durch ihr Verhalten beim Wiederaufbau des in vielerlei Hinsicht verwüsteten Landes vollzogen die Gewerkschaften ohne viel programmatischen Aufhebens die Integration der Arbeitnehmer in eine gemischte Wirtschaftsordnung, für die deren geistige und politische Protagonisten die geniale Bezeichnung 'Soziale Marktwirtschaft' fanden. Ebenfalls ohne dies ausdrücklich zu betonen, wuchsen sie in die Schutz-, Gestaltungs- und Ordnungsfunktionen hinein, die heute noch ihr Selbstverständnis prägen. Daß sie sich aber auch als 'Gegenmacht' zu den Unternehmern und den konservativen politischen Kräften verstanden, tat ihrer grundsätzlich 'systemstabilisierenden' Wirkung keinen Abbruch. Natürlich gab es in den Gewerkschaftsführungen heftige ideologische Auseinandersetzungen zwischen Linken und Rechten. Es gab zunächst auch eine nicht unbeträchtliche 'Unterwanderung' vieler ihrer Leitungsgremien durch die Kommunisten. Schließlich führte aber die Zwangsvereinigung der Sozialdemokratie mit den Kommunisten in der Sowjetischen Besatzungszone, der Kalte Krieg und die aus dem Prinzip der Einheitsgewerkschaft erwachsende Verpflichtung zur parteipolitischen Neutralität - nicht zu verwechseln mit politischer Abstinenz! - zu der Konsolidierung eines politisch-ideologischen Mittelkurses. Planung als wirtschaftliches Ordnungsprinzip und Sozialisierung - oder wie es bezeichnenderweise schon bald hieß: Überführung von Schlüsselsektoren der Wirtschaft in Gemeineigentum - waren durchaus ernstgemeinte programmatische Forderungen, die aber in der alltäglichen Praxis nicht allzu energisch verfochten wurden. Schließlich hatte sich unter dem Protektorat von Konrad Adenauer und Ludwig Erhard, hinter denen maßgebliche Kräfte der westlichen Besatzungsmächte standen, der Einfluß der Unternehmer und Arbeitgeber um die Mitte der 50er Jahre schon wieder fest etabliert. Ein übriges tat die von den Westdeutschen genau verfolgte Sowjetisierung der russischen Besatzungszone und der Umgang der Kommunisten mit dem 'Volkeigentum'.

Als marktkonformes Gegenkonzept zu der privatwirtschaftlich-kapitalistischen und der kommunistisch-stalinistischen Wirtschafts- und Unternehmensverfassung schufen die Gewerkschaften ihre gemeinwirtschaftlichen Unternehmen. Deren Vorläufer im Kaiserreich und in der Weimarer Republik waren Genossenschaften in der klassischen Form der Arbeiter-Selbsthilfe gegen kapitalistische Ausbeutung. In den gemeinwirtschaftlichen Unternehmen des DGB sollte sich die Vision nicht nur der sozialistischen Funktionäre und Mitglieder von einer wirklich verbrauchernahen Wirtschaftsform verwirklichen. Wenn auch die westdeutsche Wirtschaft nach dem Zusammenbruch des Dritten Reiches nicht gerade vom Nullpunkt aus in eine neue Ära aufbrach, so war nach den Kriegszerstörungen und der zurückgestauten Nachfrage der privaten Haushalte nach Gütern des täglichen Bedarfs, nach Wohnraum, nach preiswerten und zuverlässigen Versicherungsleistungen und nach der Währungsreform auch nach günstigen Kleinkrediten riesengroß. Diese außergewöhnliche Situation rief förmlich nach der Gründung gewerkschaftseigener Unternehmen. Als 'Hechte

im kapitalistischen Karpfenteich' erarbeiteten sie sich führende Positionen in der Kredit-, Versicherungs- und Bauwirtschaft sowie im Einzelhandel.

Auf dieses Modell waren große Erwartungen gerichtet. Das Konzept der Gemeinwirtschaft, dessen politische und ökonomische Theorie vor allem von Walter Hesselbach und seinem Mitarbeiter Achim von Loesch formuliert wurde, gehörte zu den Versuchen, zwischen der kommunistischen Praxis des Volkseigentums an den Produktionsmitteln und zwischen dem liberalistisch-privatkapitalistischen System einen 'Dritten Weg' zu finden, der die Vorzüge beider Modelle in sich vereinigte. Die Gewerkschaften und der DGB waren die Eigentümer der Unternehmen, die durchaus nach marktwirtschaftlichen Regeln geführt wurden. Ihre Erträge fielen nur zu einem geringen Teil den Eigentümern zu. Ihr Großteil diente der Modernisierung der Produktion von Gütern und Dienstleistungen, um den Verbrauchern insgesamt, also nicht nur den Gewerkschaftsmitgliedern, gute und preiswerte Produkte zu liefern. Auch boten die Unternehmen ihren Belegschaften bessere Arbeitsbedingungen als die Konkurrenz. Bis in die 80er Jahre hinein wurden die gemeinwirtschaftlichen Unternehmen ihrem Auftrage gerecht. Die Gewerkschaften hatten allen Grund, auf ihre Unternehmen stolz zu sein.

Umso größer waren die Enttäuschung und der Zorn vieler Gewerkschafter, als ihre Unternehmen, beginnend bei der Wohnungs- und Städtebaugesellschaft, wegen krassen menschlichen Fehlverhaltens mancher Spitzenmanager und wegen mangelnder Aufsicht und Kontrolle spektakulär untergingen. Der fast panikartige Rückzug der Gewerkschaften aus der Gemeinwirtschaft wäre, so kann man rückblickend sagen, in dieser Form nicht nötig gewesen. Nach der Sanierung der tatsächlich überschuldeten Unternehmen hätte man sich auf die besonders verbrauchernahen Bereiche konzentrieren können, wo die Konkurrenz angesichts der sich beschleunigenden Unternehmens- und Machtkonzentration in der Wirtschaft besonders wichtig gewesen wäre. Die Krise der Gemeinwirtschaft im Jahre 1982 fiel zeitlich fast mit dem Machtwechsel in Bonn zusammen. Sie absorbierte bei den Gewerkschaften viel Zeit und Energie, die gebraucht worden wären, um sich auf die neue politische Lage einzustellen.

Die deutschen Gewerkschaften waren und sind sowohl von ihrem Selbstverständnis und Anspruch her als auch in ihrer politisch-gesellschaftlichen Praxis mehr als pure Lohnmaschinen. In ihren Grundsatz- und Aktionsprogrammen greifen sie alle wichtigen gesellschaftlichen Problembereiche auf. Sie sehen sich in der Verantwortung für die menschliche Person als Gesamtheit und nicht nur in ihrer partiellen Rolle des Arbeitnehmers im Betrieb.

Tarifpolitik

Im Zentrum der Arbeitsbeziehungen steht das Aushandeln von Tarifverträgen zur Regelung von Arbeitseinkommen und Arbeitsbedingungen. Das deutsche System ist gekennzeichnet durch einen hohen Grad von Zentralisierung. Es dominieren die sektoral und regional flächendeckenden Verträge, doch gibt es auch Tausende von Firmenverträgen, die allerdings für vergleichsweise wenige Arbeitnehmer gelten.

Die deutschen Gewerkschaften haben nach dem Kriege ihre Lohnpolitik in hohem Maße an den wichtigen gesamtwirtschaftlichen Parametern und weniger an einzelwirtschaftlichen Daten ausgerichtet. Auch in dieser Hinsicht hat sich das Godesberger Programm der SPD, womit sich diese den Gewerkschaften besonders nahestehende Partei mit der Theorie und der Praxis der sozialen Marktwirtschaft arrangierte, auf das Verhalten der Gewerkschaften ausgewirkt, wie das DGB-Grundsatzprogramm aus dem Jahre 1963 beweist. Nach der Gründung des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung im Jahre 1964 und dessen Jahresprognosen, nachdem die Regierung der Großen Koalition mit der Globalsteuerung der Wirtschaft nach keynesianischen Prinzipien begonnen hatte, und als schließlich in den Sitzungen der Konzierten Aktion die Aggregate der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung in den Mittelpunkt der Debatten rückten, war die makroökonomische Dimension fester Bestandteil der lohn- und einkommenspolitischen Argumentation geworden.

Diese Makro-Orientierung führte auch zu den erstaunlich einheitlichen Steigerungsraten der Arbeitseinkommen quer durch die Wirtschaftszweige. Eine Gewerkschaft mit starker Verhandlungsposition und hoher Konfliktbereitschaft, meist die IG Metall, übernahm die 'Lohnführerschaft' in der jeweiligen Verhandlungsrunde. Die von ihr ausgehandelte Lohnmarge galt als Richtgröße für die anderen Tarifbereiche, einschließlich des öffentlichen Dienstes. Der Druck der durch die Medien stark beeinflussten öffentlichen Meinung, der wachsende Widerstand der Arbeitgeber, die Appelle der Bundesregierung und die Drohungen der Bundesbank mit dem 'Zinsknüppel' haben zur Mäßigung der Lohnforderungen beigetragen. Die 'unfrisierten' Informationen, die die gewerkschaftlichen Mitglieder in den Aufsichtsräten aller wichtigen Firmen regelmäßig über die tatsächliche Situation der Unternehmen und der Branchen erhielten, haben bei den internen Entscheidungsprozessen über tarifpolitische Strategien eine zwar nicht exakt belegbare, aber dennoch nicht zu vernachlässigende Rolle gespielt. Als 'Gegenleistungen' für ihre moderate Haltung haben die Gewerkschaften für die Arbeitnehmer erhebliche Verbesserungen der nicht-monetären Arbeitsbedingungen etwa auf dem Gebiete der Humanisierung der Arbeit herausgeholt.

Die wichtigsten makroökonomischen Parameter für die Lohnfindung sind die Arbeitsproduktivität, die Preise für die Lebenshaltung, die Ertragslage der Branche/Firma, die 'Umverteilungsquote'. Die Koppelung der Entwicklung der tariflichen Einkommen an die Steigerung der Arbeitsproduktivität ist seit jeher umstritten: die Gewerkschaften lehnen sie ab, weil sie die einmal gegebene Verteilungsrelation zwischen Löhnen und Gewinnen zementiert; die Arbeitgeber beharren darauf, weil die Überschreitung der Marge den Druck auf Arbeitskosten und Preise erhöht.

Angesichts der Massenarbeitslosigkeit seit der Mitte der 70er Jahre und der durch sie geschwächten Verhandlungsmacht haben die Gewerkschaften darauf verzichtet, für die Erhöhung der Lohnquote und für die weitere Nivellierung der Lohnstruktur mit aller Energie zu kämpfen. Das Produktivitätsargument wird von ihnen widerwillig hingenommen. Sie verzichten selbst auf den vollen Inflationsausgleich, in der Hoffnung, durch Zurückhaltung in der Tarifpolitik zur Besserung der Beschäftigungsmöglichkeiten beizutragen.

Die Umsetzung komplizierter Rahmentarifverträge für ganze Branchen in betriebliche Regelungen ist ein schwieriger Prozeß. Es gibt viel Streit zwischen Firmenleitungen und Betriebsräten/Gewerkschaften über die Details, aber dieser endet immer im Kompromiß, mit dem letztlich beide Seiten leben können. Die wesentliche Bedeutung der Kompromisse besteht darin, als Kompensation für größere Flexibilität der individuellen Arbeitszeiten und für verlängerte Maschinenlaufzeiten mehr Sicherheit der Beschäftigung zu erreichen und das Arbeitsleben humaner zu gestalten.

Mit der außergewöhnlich hart umkämpften Regelung der Arbeitszeitverkürzung in der Metallindustrie im Sommer 1984 hat eine Dezentralisierung der Tarifpolitik eingesetzt, die der Unternehmens- und Betriebsebene beider Vertragsparteien erhebliche neue Verhandlungskompetenz einräumt. Die Vorstände einiger Gewerkschaften haben durch diese Verlagerung von Verhandlungskompetenz ihre Führungsposition in der Tat zunächst bedroht gesehen. Da aber die Belegschaftsvertretungen bei der Umsetzung der komplizierten Tarifverträge in die betriebliche Alltagspraxis auf die Beratung durch die Gewerkschaften angewiesen waren, blieb der Einfluß der Zentralen weitgehend ungeschmälert. Nach Durchlaufen der notwendigen Lernprozesse kommen die betrieblichen Verhandlungspartner mit der neuen Praxis offensichtlich gut zurecht. Diese Praxis paßt auch gut zu den Bestrebungen der Gewerkschaften, ihre Basis stärker als bisher in die Verhandlungs- und Entscheidungsprozesse einzubeziehen, um damit auf ihrem ureigenen Tätigkeitsfeld der Erosion ihrer Attraktivität zu begegnen.

Die Tarifvertragsparteien haben sich darauf verständigt, Optionen für unterschiedliche Kombinationen von Regelungen der Arbeitszeit, des Lohn- und Gehaltsniveaus, der Lohn- und Gehaltsstruktur und der Beschäftigungssicherung vorzusehen. Damit kommen neue dezentralisierende Elemente in die Tarifpolitik. Beide Seiten lehnen aber nach wie vor allgemeine Öffnungsklauseln für Tarifverträge ab. Nach Ansicht der Gewerkschaften bedeutete die allgemeine Einführung von

Öffnungsklauseln faktisch das Ende der Tarifautonomie. Damit würde das demokratische System in der Bundesrepublik entscheidend geschwächt. Auch das Streikrecht würde ausgehebelt, denn den Betriebsräten ist der Aufruf zum Streik untersagt. Auch die Arbeitgeber haben sich bisher für Öffnungsklauseln nicht besonders stark gemacht, denn für sie erfüllt der flächendeckende Branchen-Tarifvertrag und die daran gebundene Friedenspflicht eine unverzichtbare Ordnungsfunktion. Da das Vertragssystem in sich - entgegen häufig erhobener Behauptungen - außerordentlich flexibel ist, und da es häufig stillschweigende Praxis ist, im dringenden betrieblichen Bedarfsfalle tarifliche Mindestregelungen zu unterschreiten, sind formelle Öffnungsklauseln nicht notwendig. Um den Kampf ostdeutscher Unternehmen ums Überleben zu unterstützen, haben sich dort die Vertragsparteien auf Härteklauseln in den Verträgen geeinigt, allerdings nur unter sehr eng definierten Bedingungen einschließlich des Vetorechtes der Gewerkschaften und Betriebsräte.

Das tarifvertragliche Regelungssystem wird ergänzt durch eine unüberschaubare Vielzahl von Betriebsvereinbarungen zwischen Betriebsräten und Firmenleitungen im Rahmen des Betriebsverfassungsrechtes. Dieses Regelwerk bildet ein weiteres Element der Flexibilisierung.

Tarifverträge setzen Mindestnormen. Deshalb ist beispielsweise die Lohndrift eine weit verbreitete Erscheinung, selbst in Zeiten tiefer Rezession. Bei den Gewerkschaften sieht man schon immer das Auseinanderklaffen von tariflichen Lohn- und Gehaltssätzen und von tatsächlich gezahlten Arbeitseinkommen mit Mißbehagen. Es gibt aber praktisch keine Handhabe dagegen, daß einzelne Arbeitgeber mit oder ohne Beteiligung der Belegschaftsvertretungen übertarifliche Löhne und Gehälter zahlen. So bleibt es beim Appell an die Tarifwahrheit. Es gibt natürlich auch eine negative Lohndrift, obwohl die Arbeitgeber eigentlich von den Tarifregelungen nicht nach unten abweichen dürfen, und obwohl die Betriebsräte nach dem Betriebsverfassungsgesetz darüber zu wachen haben, daß die Bestimmungen der Tarifverträge eingehalten werden. Aber wenn die Belegschaftsvertretungen vor die Wahl gestellt werden, durch - befristeten - Lohnverzicht Entlassungen von Arbeitnehmern zu vermeiden oder durch Beharren auf den Tarifnormen den Verlust von Arbeitsplätzen zu riskieren, so werden sie sich in aller Regel für die erste Alternative entscheiden. In solchen Fällen werden erfahrungsgemäß die Gewerkschaften nicht gegen die Betriebsräte intervenieren, sondern die ihnen natürlich im Grunde sehr mißfallenden Abweichungen von den Normen stillschweigend tolerieren.

Bevor also die meist akademischen Kritiker dafür plädieren, durch autonomiewidrige und damit verfassungswidrige Deregulierungen die angeblich beschäftigungshemmende Rigidität des durch Tarifverträge geregelten Lohnsystems zu brechen, sollten sie zunächst einmal die durch die Empirie belegte hohe Flexibilität der Lohnniveaus und der Lohnstrukturen zur Kenntnis nehmen.

Obwohl Tarifverträge de jure nur für die Mitglieder der zum Abschluß von Verträgen befugten Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen gelten, setzen sie de facto und in der Regel völlig unangefochten auch die Normen für Nicht-Organisierte. Es ist bezeichnend für die Haltung der Gewerkschaften - und in gewissem Sinne auch der Arbeitgeber -, daß sie keine Tarifausschlußklauseln einführen wollen. Zugunsten des Grundsatzes der freiwilligen Mitgliedschaft verzichten sie ganz bewußt auf ein potentiell sehr wirksames Instrument der Mitgliederwerbung.

In der Regel haben die Lohn- und Gehaltstarifverträge eine relativ kurze Laufzeit zwischen 12 und 24 Monaten. Dies macht die Bindung der Tarifeinkommen an Preisindizes überflüssig und erleichtert die flexible Anpassung der Tarifregelungen an den Konjunkturverlauf. Da meist über 'Forderungspakete' verhandelt wird, in denen auch die Laufzeiten der Verträge stecken, sind 'Mischkalkulationen' für die Verhandlungspartner möglich. Diese sind immer dann willkommen, wenn es darum geht, die Mitglieder von der Unvermeidbarkeit suboptimaler Verhandlungsergebnisse zu überzeugen.

In den 60er Jahren haben Experten der Spitzenorganisationen BDA und DGB die Möglichkeiten und die Modalitäten einer antizyklischen Lohntarifpolitik diskutiert, um gegebenenfalls die Tarifverhandlungen zu entlasten, zur Glättung der Konjunkturzyklen beizutragen und die damals erwogene Globalsteuerung der Wirtschaft zu erleichtern. Die Diskussion blieb ohne politisches Er-

gebnis, nicht zuletzt deshalb, weil die Mitgliedsorganisationen beiderseits auf ihrer Tarifhoheit beharrten. So kommt es also bis heute immer wieder zu 'Lags' zwischen Konjunktursituation und Einkommensentwicklung, einmal zu Lasten der Gewerkschaften, einmal zu Lasten der Arbeitgeber.

In der Öffentlichkeit gibt es viel Unverständnis und Mißmut über das Ritual der Tarifverhandlungen. Viele fragen nach dem Sinn von 'Schaukämpfen', wo doch der Eindruck besteht, daß beide Partner sich vorab schon stillschweigend über die Verhandlungsergebnisse geeinigt hätten. Dazu wäre folgendes zu sagen: Der tatsächliche Spielraum für den Kompromiß ist vorab der Gegenseite oft nicht genau bekannt. Schließlich bedeutet eine Marge von 0,1 Prozent sowohl für die Einkommen der Arbeitnehmer als auch für die Betriebskosten eine ganze Menge. Wichtig ist natürlich auch der Mobilisierungseffekt, der von der öffentlichen Auseinandersetzung auf die jeweils eigenen Mitglieder und auf die öffentliche Meinung ausgeht. Und schließlich stellt die Tarifverhandlung tatsächlich eine Machtprobe dar. Tarifvertragsabschlüsse, die ohne großes Aufsehen vollzogen werden, genießen zwar beim eher konservativen großen Publikum viel Sympathie. Bei vielen Mitgliedern, vor allem auf Seiten der Gewerkschaften erwecken sie allerdings den Verdacht der Kungelei zwischen den Spitzenfunktionären. Dies fördert nicht gerade das für solidarisches Handeln notwendige Vertrauen zwischen Basis und Führung.

Ein eklatantes Beispiel für Versäumnisse in der Verteilungspolitik bietet die Vermögensbildung der Arbeitnehmer. Schon in den 50er Jahren haben besorgte unabhängige Beobachter von dem Skandal der Konzentration des Produktionsvermögens in nur wenigen Händen gesprochen. Nicht zuletzt angeregt durch Überlegungen und Vorschläge aus den christlichen Kirchen entwickelte sich eine lebhafte wissenschaftliche und politische Debatte über Maßnahmen zur Korrektur dieser Fehlentwicklung.

Im DGB entstand in einer von dem damaligen Leiter des Wirtschaftswissenschaftlichen Institutes der Gewerkschaften, Bruno Gleitze, geleiteten Arbeitsgruppe das Konzept der Sozialkapitalfonds. Es sah kurz umrissen wie folgt aus: Durch Bundesgesetz sollten alle größeren Unternehmen verpflichtet werden, alljährlich einen bestimmten geringen Anteil ihres Gewinnes in Form von Eigentumstiteln auf einen oder mehrere sogenannte Sozialfonds zu übertragen. An dem Vermögen dieser Fonds sollten alle Arbeitnehmer gleichmäßig beteiligt werden. Jedem sollten sein Anteil an den Erträgen der Fonds alljährlich zugeteilt werden. Die Sozialkapitalfonds sollten drittelparitätisch von Repräsentanten der Kapitaleigner, der Gewerkschaften und des Staates verwaltet werden. Aus den Mitteln der Fonds sollten beispielsweise strukturverbessernde Maßnahmen und gemeinwohldienliche Projekte finanziert werden.

Dieser Gleitze-Plan löste sofort nach seiner Veröffentlichung im Jahre 1957 eine lebhafte und verständlicherweise sehr kontroverse Debatte aus. Die Unternehmer lehnten ihn als Mittel der 'kalten Enteignung des Produktivvermögens' rundweg ab, und mit ihnen die Bundesregierung und die sie tragenden Parteien, die in diesem Konzept den Aufbruch in den 'Gewerkschaftsstaat' sahen. Dieses Argument war auch nicht durch die Berufung auf die Gemeinwohlbindung der Fondsmittel zu kräften. Die oppositionelle SPD ließ nur begrenztes Interesse erkennen. Aber auch im DGB und seinen Gewerkschaften war das Engagement für die Fondsidee eher gering, obwohl der damalige Vorsitzende der Gewerkschaft Bau-Steine-Erden Georg Leber und sein enger Mitarbeiter Herbert Ehrenberg an ähnlichen Konzepten arbeiteten. Die großen Einzelgewerkschaften, an ihrer Spitze die IG Metall, lehnten den Gleitze-Plan aus ideologischen Gründen ab: aus solidarisch - um nicht zu sagen: klassenbewußt- denkenden und handelnden Arbeitnehmern sollten keine 'Kleinkapitalisten' gemacht werden. Damit war das in sich durchaus schlüssige Projekt gescheitert. Daß es gerade die Linken innerhalb und außerhalb der Gewerkschaften waren, die die Idee der Sozialkapitalfonds ablehnten, mag als Beweis dafür gelten, daß sie in der Tat von dieser Idee eine Stabilisierung der sozialen Marktwirtschaft als einer besonders raffiniert konstruierten Form des Kapitalismus befürchteten. So bewegen sich manchmal die Kritiker von rechts und von links aufeinander zu!

Wäre es zu Beginn der 60er Jahre tatsächlich zur Schaffung der Sozialkapitalfonds gekommen, so trüge die Bundesrepublik heute ein anderes Gesicht. Was tatsächlich realisiert wurde, wa-

ren der sogenannte Leber-Plan, ein mit der Bauwirtschaft für deren Beschäftigte tarifvertraglich vereinbartes Fondsmodell, die Gesetze zur Förderung der Vermögensbildung der Arbeitnehmer, die aber nicht viel mehr waren als die steuerlich begünstigte Sparförderung für die unteren Einkommensgruppen (312.-, 624.-, 936.-Mark-Gesetze), die Ausgabe von Volksaktien im Zuge der (Teil-) Privatisierung öffentlicher Unternehmen wie des Volkswagenwerkes, Steuervergünstigungen für Arbeitnehmer beim Erwerb von Anteilen am eigenen Unternehmen. Vor allem aus den Reihen der Anhänger der katholischen Soziallehre kam der Vorschlag eines tarifvertraglich vereinbarten Investivlohnes, den allerdings die Gewerkschaften auch nicht aufgriffen, weil sie darin zu Recht eine zusätzliche Belastung der ohnehin schwierigen Tarifverhandlungen sahen.

In ihren programmatischen Verlautbarungen beklagten die Gewerkschaften zwar lautstark die in der Tat gewaltige Konzentration des Produktions- und Kapitalvermögens und forderten entschlossene Maßnahmen zu deren Korrektur. Dabei ist es aber bis heute geblieben. Mehr noch: die Gewerkschaften mußten ohnmächtig mitansehen, wie ihre Mitglieder und die Arbeitnehmer allgemein von der gesetzlichen Sparförderung und von dem Angebot von Belegschaftsaktien bis zum heutigen Tage regen Gebrauch machten.

Mitbestimmung

Die Demokratisierung der Wirtschaft und des Arbeitslebens steht schon seit den 20er Jahren dieses Jahrhunderts auf dem Programm der reformorientierten deutschen Arbeiterbewegung. Das damals von Fritz Naphtali entwickelte Konzept sollte aber auch der Abwehr rätendemokratischer Ideen dienen, die die junge Sowjetunion besonders in Deutschland propagierte. Ziele der Mitbestimmung waren und sind bis heute die Stärkung des Einflusses der Arbeitnehmer, der Belegschaftsvertretungen und der Gewerkschaften auf die wirtschaftlichen und sozialen Entscheidungen am Arbeitsplatz, im Betrieb und im Unternehmen; die Ergänzung und Abstützung der politischen Demokratie und die Kontrolle wirtschaftlicher Macht. Zu keiner Zeit wollten die Gewerkschaften durch die Mitbestimmung das Privateigentum an den Produktionsmitteln abschaffen. Auch im DGB blieben diejenigen, die in der Unternehmensmitbestimmung eine Vorstufe der Sozialisierung sahen, eine kleine, wenn auch artikulationsfähige Minderheit. Sie erhielt einen gewissen Auftrieb durch die Bewegung von 1968. Ihre Wortführer waren Funktionäre der Industriegewerkschaften Metall, Chemie-Papier-Keramik sowie Druck und Papier.

Seit dem Ende des 2. Weltkrieges hat sich in der Bundesrepublik Deutschland auf der Grundlage des Betriebsverfassungs- und Mitbestimmungsrechtes ein weltweit einzigartiges System der Beteiligung der Arbeitnehmer und ihrer demokratisch legitimierten Vertreter am wirtschaftlichen und vor allem am sozialen Geschehen entwickelt. Es wird charakterisiert durch die duale Struktur der Belegschaftsvertretung: zum einen durch direkt gewählte Betriebs- und Personalräte und zum anderen durch die Gewerkschaft außerhalb des Betriebes und Unternehmens. Hinzu kommen die nur von den Gewerkschaftsmitgliedern gewählten betrieblichen Vertrauensleute. Die Arbeitnehmerbank in den Aufsichtsräten der mitbestimmungspflichtigen Unternehmen ist pluralistisch zusammengesetzt aus betrieblichen und außerbetrieblichen Mitgliedern. Der Einfluß der Gewerkschaften auf die Entscheidungsgremien dieser Unternehmen ist also begrenzt. Der Vorschlag des DGB aus den 70er Jahren, die Mitbestimmung im Betrieb und im Unternehmen durch überbetriebliche Mitbestimmung in Form von Wirtschafts- und Sozialräten abzurunden, fand keine positive politische Resonanz. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes aus dem Jahre 1978 hat die Vereinbarkeit der Unternehmensmitbestimmung, wie sie das Gesetz von 1976 etablierte, mit der Tarifautonomie und den Eigentumsrechten der Anteilseigner ausdrücklich festgestellt.

Die Unternehmer haben sich mit der Mitbestimmung abgefunden, wenn auch weniger aus Überzeugung als aus Nützlichkeitserwägungen. Schließlich hat die jahrzehntelange Praxis bewiesen, daß die unternehmerischen Entscheidungen durch die Mitbestimmung nicht behindert werden, und daß die Unternehmensleitungen nicht nur infolge ihrer Legitimierung durch die Anteilseigner, sondern auch durch die Arbeitnehmervertretungen eher gestärkt werden. Mitbestimmung bedeutet

auch Mitverantwortung, und zwar nicht nur, weil alle Mitglieder des Aufsichtsrates nach dem Aktienrecht die gleichen Rechte und Pflichten im Dienste des Unternehmens haben, und weil das Betriebsverfassungsgesetz Firmenleitungen und Betriebsräte zur vertrauensvollen Zusammenarbeit verpflichtet, sondern weil die Arbeitnehmervertreter sich besonders für den Erhalt der Unternehmen einsetzen, um die Arbeitsplätze zu sichern. Dies begann schon bald nach dem Kriege, als Gewerkschafter vehement gegen die von den Alliierten angeordneten Demontagen von Produktionsstätten kämpften. Damals luden die in vielfacher Bedrängnis steckenden 'Kohle- und Stahlbarone' die Gewerkschaften förmlich zur institutionell abgesicherten Zusammenarbeit ein. Dies war einer der Ursprünge der Montanmitbestimmung mit paritätisch besetzten Aufsichtsräten im Bergbau und in der Eisen- und Stahlindustrie.

Die Vertreter der Anteilseigner in den Aufsichtsräten sind in aller Regel Mitglieder von Unternehmensvorständen oder hochrangige Bankiers, deren beruflicher Alltag aus der Beschäftigung mit Unternehmensführung und -finanzierung besteht. Das gleiche gilt für die Unternehmensvorstände, deren Bestellung - und Abberufung - und deren Kontrolle Aufgabe der Aufsichtsräte ist. Wollen die Arbeitnehmervertreter dieser Aufgabe gerecht werden und im Konfliktfalle die Anteilseigner und Vorstände durch die bessere Argumentation beeindrucken und sich letztlich gegen diese durchsetzen, so ist es unumgänglich, sich das notwendige fachliche Rüstzeug anzueignen. Hierfür wenden die Gewerkschaften von jeher viel Zeit und Geld auf. Die intensive Befassung mit der kaufmännischen und technischen Unternehmensführung führt verständlicherweise bei den betrieblichen und außerbetrieblichen Arbeitnehmervertretern zu einem hohen Grad von Identifikation mit dem jeweiligen Unternehmen.

Die regelmäßige Begegnung mit der 'Gegenseite' schafft ein Klima des wechselseitigen Verständnisses, das bis zu persönlichen Vertrauensverhältnissen führt. Dies bleibt natürlich nicht ohne positive Folgen für den Stil der Arbeitsbeziehungen bis hin zur Tarifpolitik.

Die Arbeitgeber und ihre Verbände ziehen aus den bisherigen Erfahrungen mit der Mitbestimmung in ihren verschiedenen Formen ein grundsätzlich positives Fazit, auch wenn ihre Vertreter in der Öffentlichkeit gelegentlich andere Töne anschlagen. Deshalb gab es bisher selbst von Seiten der härtesten marktradikalen Deregulierer keine ernsthaften Versuche, die bestehenden Regelungen anzutasten. Die Kritiker von links haben zu Recht stets festgestellt, daß die Mitbestimmung den Kapitalismus stabilisiert und die Arbeitnehmer vom Klassenkampf abhält.

Wenn es alleine nach dem Willen der Gewerkschaften gegangen wäre, so wären die sozialen und vor allem die wirtschaftlichen Mitbestimmungsrechte der Belegschaftsvertretungen in der Betriebsverfassung viel umfassender formuliert worden. Auf der Unternehmensebene wäre es zu der universalen Anwendung der Montanmitbestimmung gekommen. Immer wieder bemühen beide Parteien die Gerichte bis in die höchsten Instanzen, um Verstöße gegen das geltende Recht abzustellen. Immer wieder benutzen die Anteilseigner ihren Informationsvorsprung, ihre Stimmenmehrheit und ihre größere Nähe zu den Unternehmensvorständen, um ihnen genehme Entscheidungen in den Aufsichtsräten durchzusetzen. Immer wieder kommt es aber auch zu Meinungsverschiedenheiten zwischen den betrieblichen und außerbetrieblichen Arbeitnehmervertretern, die deren Durchsetzungskraft beeinträchtigen.

Selbst wenn es nach dem Kriege parlamentarische Mehrheiten für die Verstaatlichung von Schlüsselindustrien gegeben hätte, so hätte sich die große Mehrheit der Arbeitnehmer und der Gewerkschaftsmitglieder solchen Bestrebungen gegenüber eher skeptisch oder ablehnend verhalten. Die Älteren unter ihnen hatten mit der Staatswirtschaft während der Nazidiktatur schlechte Erfahrungen gemacht, und sie wie auch die Jüngeren hatten täglich vor Augen, was es mit der angeblich führenden Rolle und der Emanzipation der Arbeiterklasse in dem stalinistischen System in der DDR auf sich hatte. Da waren unabhängige Gewerkschaften und die Mitbestimmungs- und Mitspracherechte in der Bundesrepublik für den einzelnen Arbeitnehmer doch sehr viel nützlicher und attraktiver. Da aber selbst das Grundgesetz die Möglichkeit der Verstaatlichung von Schlüsselindustrien - natürlich nur gegen Entschädigung der Eigentümer - vorsieht, darf es nicht verwundern, daß auch

der DGB an dieser Forderung quasi als 'Merkposten' für den Eventualfall festhält. Die schlechten Erfahrungen mit der überhasteten Privatisierung der Staatsbetriebe in der ehemaligen DDR haben allerdings dazu geführt, das Staatseigentum an Produktionsunternehmen wieder attraktiver zu machen.

In den 60er und frühen 70er Jahren gab es einige Irritationen im dualen Repräsentationssystem, als einige Gewerkschaften versuchten, die von ihren Mitgliedern in den Betrieben direkt gewählten Vertrauensleutegremien gegenüber den Betriebsräten aufzuwerten. Der Grund dafür war die Tendenz mancher Betriebsräte, vor allem in Großunternehmen, den Einfluß der außerbetrieblichen Gewerkschaften zugunsten ihrer eigenen Machtpositionen zurückzudrängen. Zu Konflikten kam es, als die Vertrauensleute eigene tarifpolitische Aktivitäten zu entfalten suchten. Wäre dies in der Breite gelungen, so hätte die einheitliche Willensbildung auf Arbeitnehmerseite erheblich gelitten, und daran konnte auch den Unternehmensleitungen nicht gelegen sein. Unter Berufung auf das Gesetz und mit mehr oder weniger offener Unterstützung durch das Management behaupteten die Betriebsräte ihre Stellung und stabilisierten damit, wenn man so will, das System der Arbeitsbeziehungen auf einem ihrer zentralen Felder, nämlich dort, wo Mitbestimmung und Tarifpolitik sich unmittelbar berühren.

Die dramatischen Strukturbrüche in der Montanindustrie, räumlich konzentriert im Ruhrgebiet, im Saarland und im Aachener Revier, wären ohne die paritätische Mitbestimmung in den Bergbau- und Stahlunternehmen nicht so relativ spannungsfrei verlaufen, wie es tatsächlich geschah. Gewiß, Industrieverbände und Gewerkschaften, Belegschaftsvertretungen und Unternehmensleitungen bildeten eine machtvolle Lobby, die erfolgreich um staatliche Subventionen kämpfte, durch welche die Umstrukturierungen einigermaßen sozialverträglich vollzogen werden konnten. Es wäre aber für die fest in den Belegschaften und in den Bevölkerungen der Krisenregionen verankerten Betriebsräte auch nicht schwer gewesen, die tief verunsicherten Menschen zu gewaltsamen Aktionen zu mobilisieren.

Nicht zuletzt durch die japanische Praxis angeregt, haben in der deutschen betrieblichen Personalführung und Arbeitsorganisation partizipative Elemente Eingang gefunden. Mit der Mitbestimmung nach deutschen Muster haben die neuen Managementmethoden allerdings nichts oder nur wenig zu tun. Es besteht bei den Gewerkschaften der Verdacht, daß es sich hier eher um besonders subtile Methoden der Ausbeutung handelt, sind sie doch in erster Linie auf mehr Effizienz der menschlichen Arbeit und auf bessere Qualität der Produkte gerichtet. Qualitätszirkel und ähnliche Maßnahmen sind bisher nicht nur wegen des Widerstandes der Belegschaften und ihrer Vertretungen wenig verbreitet. Gleiches gilt für die reichlich krampfhaften Versuche, so etwas wie 'Corporate Identity' und 'Unternehmenskultur' zu erzeugen. In Zeiten, in denen es ständig zur Vernichtung von Arbeitsplätzen, zu Entlassungen und zu erhöhtem Leistungsdruck kommt, können solche Versuche schwerlich erfolgreich sein.

Die Epoche der Arbeitsteilung in Produktion und Verwaltung geht offensichtlich zu Ende. Das anbrechende post-tayloristische und post-fordistische Zeitalter verlangt einen neuen Typus des selbstverantwortlichen und selbstbewußten Arbeitnehmers, der sich nicht länger in betriebliche Hierarchien einpassen läßt. Die Arbeitgeber und ihre Berater experimentieren mit neuen Formen der Arbeitsorganisation, ohne daß sich bisher neue Standards abzeichnen. In dieser Situation bietet sich den Gewerkschaften und den Belegschaftsvertretungen die große Chance, gestützt auf ihre Mitbestimmungs- und Mitberatungsrechte gemeinsam mit den betroffenen Arbeitnehmern eigene Konzepte der Gruppenarbeit zu entwickeln, die sowohl der Steigerung der Effizienz als auch der Erweiterung der Selbstbestimmung der einzelnen Beschäftigten dienen. Erste Versuche haben bereits zu ersten Erfolgen geführt, zumal auch beim Management die Bereitschaft zum partizipativen Führungsstil wächst.

Das Verhältnis zu den Parteien und zum Staat

Die parteipolitische Neutralität der Gewerkschaften erleichtert ihnen den unverkrampften Umgang mit unterschiedlich zusammengesetzten Regierungen und unterschiedlichen parlamentarischen Mehrheiten. Natürlich ist aber die Affinität zu der politischen Linken, sprich zur Sozialdemokratie, größer als zu den christlichen Parteien oder gar zu den Liberalen. Das Verhältnis zwischen SPD und Gewerkschaften ist in der langen gemeinsamen Geschichte allerdings niemals spannungsfrei gewesen. Konflikte wurden unvermeidlich, als sich die SPD in den 50er Jahren von der Arbeiterpartei zur Volkspartei zu wandeln begann. Übernahm dann gar die Partei Regierungsverantwortung in einer Koalition, dann war beiderseits ein hohes Maß an Toleranz und Verständnis aufzubringen. Dennoch haben Arbeitnehmer und Gewerkschaften der Großen Koalition und der ihr folgenden sozialliberalen Regierung viel zu verdanken, gelang es doch nach dem Jahre 1966 bis zu den Ölschocks in der zweiten Hälfte der 70er Jahre den in der Adenauer/Erhard-Ära aufgestauten Bedarf an sozialen Reformen weitgehend abzutragen. Das war dann auch die Zeit, als die Unternehmer und ihre politischen und publizistischen Gehilfen die Gefahren des 'Gewerkschaftsstaates' in düsteren Farben an jede leere Wand malten. Eine ähnliche, wenn auch nur kurzlebige Kampagne unternahmen die Unternehmer gegen den oben schon dargestellten Gleitze-Plan. Natürlich wären die abgabepflichtigen Unternehmen mit der Zeit in das Eigentum der Sozialkapitalfonds übergegangen, aber diese Fonds sollten, um das Übergewicht einer der beteiligten Institutionen zu verhindern, drittelparitätisch verwaltet werden. Es war auch nicht vorgesehen, daß die Fonds unmittelbar in die Unternehmensführung der ihnen (mehrheitlich) gehörenden Firmen eingreifen könnten.

Um die Behauptung vom übergroßen Einfluß der Gewerkschaften auf die staatliche Politik zu belegen, weisen ihre Kritiker und Gegner immer wieder auf den hohen Anteil der Gewerkschaftsmitglieder an der Zahl der Träger politischer Mandate hin. Rein numerisch trifft dies zu, vor allem was die sozialdemokratischen Parlamentsfraktionen betrifft. Geht es aber um die Vertretung und Durchsetzung gewerkschaftlicher Vorstellungen und Forderungen im politisch-parlamentarischen Beratungs- und Entscheidungsprozeß, so relativiert sich der Eindruck des gewerkschaftlichen Einflusses doch ganz erheblich. Was den eigentlichen Lobbyismus angeht, so sind die kapitalorientierten Interessengruppen den Gewerkschaften ohnehin schon immer strukturell überlegen gewesen. Die Erfahrung aus dem parlamentarischen Alltag lehrt, daß sich in Fällen des Loyalitätskonflikts zwischen Gewerkschafts- und Partei-/Fraktionsinteressen die Gewerkschafter in den Parlamenten in aller Regel der Partei-/Fraktionsdisziplin unterwerfen. Dies gilt umso mehr, als es sich bei den Regierungsmehrheiten fast immer um Parteikoalitionen handelt, innerhalb derer die Partner um des Machterhaltes willen immer zu gegenseitiger Rücksichtnahme gezwungen sind. Ein eklatanter Beleg für eine solche Situation ist der Kampf um die Novellierung des Mitbestimmungsgesetzes im Jahre 1976, wo die gewerkschaftlichen Forderungen, für die es bei den Sozialdemokraten viel Sympathie gab, an dem Widerstand des liberalen Koalitionspartners gescheitert sind.

Unvereinbarkeit von politischem Mandat und gewerkschaftlicher Funktion gibt es zwar formaliter nicht, aber die Übernahme von politischen Mandaten wird von den Gewerkschaften auch nicht gerade gefördert. Man will Loyalitätskonflikte nach Möglichkeit vermeiden. Der Wechsel von hauptamtlicher gewerkschaftlicher Tätigkeit in Verwaltungspositionen ist je nach der aktuellen politischen Konstellation im Bund und in den Ländern entweder häufig oder selten. Gewerkschafter waren und sind als Beamte und Minister in Bund und Ländern nicht gerade als Versager aufgefallen. Nicht gar selten haben sich Gewerkschaftsfunktionäre von ihren Kolleginnen und Kollegen auf der anderen Seite des Beratungs- oder Verhandlungstisches sagen lassen müssen, daß 'Staatsdiener' eben nicht nur Arbeitnehmerinteressen wahrnehmen können. Auf der anderen Seite des politischen und verbandlichen Spektrums geht es da meist etwas ungezwungener zu.

Durch die scharfe und kompromißlose Abgrenzung von rechts- und linksradikalen Gruppierungen tragen die Gewerkschaften zur Stabilisierung des in der Bundesrepublik bisher stets um die politische Mitte gelagerten Parteienspektrums und damit auch des demokratisch-parlamentarischen Systems wesentlich bei. Mitglieder zugelassener kommunistischer Parteien sind in den Gewerkschaften nicht gerade sehr willkommen, sie werden aber auch nicht abgewiesen. Man hat es aber

verstanden, Kommunisten aus Führungspositionen zu entfernen oder sie von diesen fernzuhalten. Die Initiativen zu solchen 'Säuberungen' gingen von den Vorständen der Gewerkschaften aus. Diese konnten sich aber auf die Zustimmung der großen Mehrheit ihrer Mitglieder und Funktionäre stützen. Dies spielte sich in der kältesten Phase des Kalten Krieges ab, als Bundeskanzler Adenauer die Bedrohung der Bundesrepublik aus dem Osten skrupellos zur Festigung seiner Macht ausnutzte. Solange die DDR bestand und der FDGB dort als 'Transmissionsriemen zwischen Einheitspartei und Werktätigen' fungierte, blieben direkte gewerkschaftliche Kontakte auf das äußerste Minimum beschränkt, und zwar auch in der Periode der Brandtschen Ostpolitik, die den Wandel der Verhältnisse in der DDR durch Annäherung versuchte.

Die Unternehmer und ihre Organisationen legen sich im Gegensatz zu den Gewerkschaften bei ihrem parteipolitischen Engagement kaum Zurückhaltung auf. Ihre Spitzenvertreter nehmen immer wieder offen und öffentlich Stellung für die CDU/CSU und für die FDP. Ohne massive finanzielle Zuwendungen aus der Wirtschaft könnten die genannten Parteien kaum existieren. Die SPD finanziert sich dagegen neben den allen Parteien zustehenden staatlichen Subventionen ganz überwiegend aus den Beiträgen und Spenden ihrer Mitglieder. Die Spenden aus der Wirtschaft spielen hier kaum eine Rolle.

Die um die Mitte der 60er Jahre aufkommende Außerparlamentarische Opposition und die linke Studentenbewegung nach 1968 bemühten sich sehr um Unterstützung durch die Gewerkschaften. Getreu der marxistischen Ideologie und Strategie appellierten sie an die westdeutsche Arbeitnehmerschaft, endlich den Klassenkampf gegen die modernen Formen der Ausbeutung, der Entfremdung und der Entmündigung aufzunehmen. Ché Guevara und Ho-Chi-Minh sollten auch für die deutschen Arbeiter die Leitfiguren für den weltweiten Kampf gegen den von den USA und deren Verbündeten betriebenen Neo-Imperialismus und Neo-Kolonialismus sein. Die Enttäuschung der Linken war groß, als sich die Arbeitnehmer und ihre Gewerkschaften als immun gegen ihre intellektuellen Parolen erwiesen. Allenfalls die jüngeren, akademisch ausgebildeten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Stäben einiger großer Gewerkschaften sorgten dafür, daß sich die gewerkschaftliche Kritik an den natürlich vorhandenen gesellschaftlichen Mißständen doch merklich verschärfte. Das stärkste Bollwerk gegen die Verlockungen von links bildeten die von einer eher konservativen Haltung geprägten Facharbeiter und die große Mehrheit der Angestellten. Da die Facharbeiter die tragende Schicht der Gewerkschaftsmitglieder waren, mußten die Gewerkschaftsführungen deren Grundeinstellung aus existentiellen Gründen respektieren. Natürlich lehnten auch die christlich orientierten Mitglieder und Funktionäre jede Wendung der Gewerkschaften nach links ab. Auch die Führung der SPD grenzte sich vehement gegen links ab. Dennoch: die soziale und politische Reformbewegung erhielt von der 'Neuen Linken' neue Schubkraft. Verständlicherweise fehlte es nicht an Warnungen der sehr irritierten Unternehmer und konservativen Politiker an die Adresse der Gewerkschaften, der linken Agitation nicht zu folgen.

In der Mitte der 60er Jahren stellte die Auseinandersetzung um die Notstandsgesetze den DGB vor eine Zerreißprobe. Die Bundesregierung hatte diese Gesetze im Parlament eingebracht, um die vor allem von links her befürchteten Angriffe auf die demokratische Grundordnung besser abwehren zu können. Es ging dabei um bestimmte Einschränkungen der Meinungs- und Demonstrationsfreiheit. Die Gegner der Notstandsgesetze, an ihrer Spitze Otto Brenner, der Vorsitzende der IG Metall, fürchteten, daß mit der Einschränkung des Demonstrationsrechtes auch das Streikrecht beschränkt würde, und daß dies die Kampfkraft und Durchsetzungsfähigkeit der Gewerkschaften schwächen müßte. Die Befürworter der Gesetze, deren profiliertester Sprecher Georg Leber, der Vorsitzender der IG Bau, Steine, Erden war, hielten es dagegen für notwendig, daß sich der Staat gegen seine radikalen Feinde schützen können müsse. Das Streikrecht werde nicht tangiert. Außerdem sei das Widerstandsrecht der Bürger gegen den Mißbrauch der Staatsgewalt in der Verfassung verankert. Nach leidenschaftlichen Diskussionen ergab sich eine knappe Mehrheit zugunsten der Tolerierung der Gesetze. Glücklicherweise ist es der Bundesrepublik bisher erspart geblieben, daß

die Notstandsgesetze angewandt werden mußten. So ist auch die Erinnerung an den damaligen Streit inzwischen verblaßt.

Befaßt man sich mit dem Verhältnis zwischen Staat und Tarifvertragsparteien - oder auch Sozialpartnern -, so darf die Konzertierte Aktion nicht unerwähnt bleiben. Dieser von Karl Schiller so genannte 'Runde Tisch der kollektiven Vernunft' beruhte auf dem von der Großen Koalition im Jahre 1967 verabschiedeten Gesetz zur Förderung von Wachstum und Stabilität der Wirtschaft, welches das gesamte neo-keynesianische Instrumentarium zur Globalsteuerung der Volkswirtschaft enthält. Das Gesetz, das heute noch geltendes Recht ist, von der gegenwärtigen Regierung allerdings völlig ignoriert wird, verpflichtet die Bundesregierung, im Anschluß an das Jahresgutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung dem Parlament einen Jahreswirtschaftsbericht vorzulegen, der neben der makroökonomischen Analyse die kurz- und mittelfristigen wirtschafts- und finanzpolitischen Überlegungen und Maßnahmen der Regierung enthält. Wenn die wichtigsten Akteure, die Verbände der Wirtschaft und die Gewerkschaften, dies wünschen, soll die Regierung diesen ihre Vorstellungen in einer 'konzertierten Aktion' erläutern und ihnen Gelegenheit zur Diskussion geben. Diese Diskussion soll zu einem abgestimmten Verhalten aller Beteiligten führen.

Ihre Bewährungsprobe erlebte die Konzertierte Aktion bei der Bewältigung der im Rückblick verhältnismäßig milden Rezession der Jahre 1966/67. Unter der meisterhaften Regie des Bundeswirtschaftsministers Karl Schiller versammelten sich die Präsidenten und Vorsitzenden der großen Wirtschaftsverbände und der wichtigsten Gewerkschaften samt ihren sachverständigen Beratern, der Deutschen Bundesbank und des Sachverständigenrates sowie der Bundesfinanz- und -arbeitsminister zu langen Sitzungen, die sich oft bis tief in die Nacht erstreckten. Ein aus hochrangigen Fachleuten der beteiligten Institutionen gebildeter Lenkungsausschuß bereitete die drei bis vier Mal im Jahre stattfindenden Plenarsitzungen gründlich vor.

In den ersten Jahren war die Konzertierte Aktion das eindrucksvolle Beispiel eines erfolgreichen Tripartismus. Auch wenn den Tarifvertragsparteien keinerlei Lohnleitlinien oder sonstige Beschränkungen ihrer Verhandlungsautonomie zugemutet wurden, so erfüllten die intensiven und nach dem Austausch der einführenden Erklärungen spontan und ohne 'Sprechzettel' geführten Diskussionen doch den von dem Veranstalter und wohl auch den übrigen Teilnehmern gewünschten Zweck: die Bereitschaft aller Beteiligten, auf Grund der wechselseitigen Information über die jeweiligen Zielvorstellungen gegebenenfalls die ursprünglichen Positionen zugunsten des plausibel gewordenen Kompromisses zu revidieren.

Nachdem Karl Schiller im Jahre 1971 für die Öffentlichkeit überraschend zurückgetreten und das Wirtschaftsministerium in die Hand der Liberalen gefallen war, degenerierte die Konzertierte Aktion. Die Zahl der teilnehmenden Institutionen vergrößerte sich dermaßen, daß das Gremium nicht mehr arbeitsfähig blieb. Fensterreden der Protagonisten, wohl zum ersten Male bei derartigen Anlässen vor laufenden Fernsehkameras, traten an die Stelle ernsthafter Sachdiskussionen. Die Kommuniqués enthielten nur noch wohlfeile Gemeinplätze. So verwunderte es eigentlich niemanden, daß im Sommer 1977 die Gewerkschaften die Verfassungsklage der Arbeitgeber gegen das neue Mitbestimmungsgesetz zum Anlaß nahmen, die Konzertierte Aktion zu verlassen. Der Vorrat an Gemeinsamkeit und gutem Willen war offensichtlich aufgebraucht. Es ist kennzeichnend für das politische und gesellschaftliche Klima der Zeit nach der sozialliberalen Koalition, daß trotz des seitdem enorm gewachsenen Problemdrucks die Bundesregierung nichts unternommen hat, um die Konzertierte Aktion wiederzubeleben. Was inzwischen als Konzertierungen oder Sozialpakt inszeniert wurde, war nicht viel mehr als publikumswirksame Pflichtübung.

Schon lange vor der Konzertierten Aktion gab es die sogenannten Spitzengespräche zwischen den Präsidenten und Hauptgeschäftsführern der Arbeitgeber- und Industrieverbände einerseits und den Vorsitzenden und Vorstandsmitgliedern des DGB und der Gewerkschaften andererseits. Sie dienten dem Gedanken- und Meinungsaustausch über wichtige wirtschafts- und sozialpolitische und verbandspolitische Themen, sowie der allgemeinen 'Klimapflege' zwischen den Tarifvertragspartei-

en. Konkrete Absprachen waren bei diesen Gesprächen normalerweise nicht intendiert, es sei denn, daß man sich darauf verständigte, paritätische Arbeitsgruppen zu errichten, die für die Spitzenrunde Vorlagen über Themen von gemeinsamem Interesse erarbeiten sollten. Der Verfasser war Mitglied solcher Gruppen. Er erinnert sich an interessante Sachgespräche etwa über Probleme des Arbeitsmarktes, der sozialen Sicherung, der statistischen Erfassung von Einkommen und Vermögen und sogar der Lohnfindung. Die von den Arbeitsgruppen formulierten Papiere blieben nachweislich nicht ohne Wirkung auf die Adressaten. - Nach dem Scheitern der Konzertierte Aktion gewannen die Spitzengespräche wieder an Bedeutung, allerdings nach der Beobachtung des Verfassers nicht mehr in dem Maße wie in den 60er und 70er Jahren.

Neben diesen Spitzengesprächen gab und gibt es die ständigen Kontakte zwischen den Repräsentanten und Experten der Verhandlungspartner in den einzelnen Organisationsbereichen. Sie vollziehen sich ohne viel Publizität nach außen. Auch in Zeiten schwerer Arbeitskämpfe reißen diese Kontakte nicht ab. In Krisenzeiten gewinnen sie verständlicherweise zusätzliches Gewicht.

Das Verhältnis zu den Kirchen

Das christliche Element in der Einheitsgewerkschaft erleichterte die Kontakte zur evangelischen und katholischen Kirche. Sowohl der Rat und die Kirchenkanzlei der EKD als auch die Katholische Bischofskonferenz und das Zentralkomitee der Deutschen Katholiken Kirche als deren wichtigstes Laiengremium suchten das Gespräch mit den Gewerkschaften. In den konfessionellen Fachgremien haben aktive Gewerkschafter Sitz und Stimme. Die vergleichsweise straffe Hierarchie der katholischen Kirche, vor allem aber das soziale Engagement der letzten Päpste, das sich in deren großen Sozialzyklen seit *Rerum Novarum* manifestiert, macht den Gewerkschaften den Umgang relativ einfach. Hinderlich war allenfalls die Nähe der Kirche zu den christlichen Parteien mit deren Affinität zu den Unternehmern und Arbeitgebern. Die evangelische Kirche hatte nach dem Kriege einen gewissen Nachholbedarf an 'linkem' sozialem Engagement. Das rückte sie näher an die Gewerkschaften heran, als dies früher der Fall war. Die föderative Struktur der EKD mit ausgeprägten theologischen und regionalen Differenzierungen macht die Meinungs- und Willensbildungsprozesse in ihren Gremien häufig mühsam und langwierig. Das haben auch die Gewerkschaften als Gesprächs- und Handlungspartner zu spüren bekommen. Dennoch hat beispielsweise die Kammer für soziale Ordnung der EKD eine lange Reihe von Denkschriften und Studien erarbeitet, die für die Gewerkschaften hilfreich waren.

Nun haben aber auch die Arbeitgeber und ihre Verbände gute und enge Beziehungen zu den Kirchen. Ihre Vertreter gehören ebenfalls den Gremien beider Konfessionen an, wenn auch nach unseren Beobachtungen deren Engagement weniger intensiv ist als das ihrer gewerkschaftlichen Partner. Offenbar bevorzugen die Arbeitgeber die mehr informellen Kontakte zu den Kirchenleitungen. Zunehmend kritische Stimmen aus den Kirchen zu der Überlagerung sozialer Postulate durch ökonomisches Effizienzdenken, zu der unter reinen Wettbewerbsaspekten forcierten Standortdebatte, zu dem massenhaften Arbeitsplatzabbau, um die Produktion und die Unternehmensverwaltungen zu verschlanken, zu der unverhüllten Übernahme marktradikaler Deregulierungsforderungen, zu dem hemdsärmelige Verfolgen des individuellen Erwerbs- und Gewinntriebes nicht nur durch die so oft zur Beschwichtigung vorgeführten 'schwarzen Schafe, die es bekanntlich überall gibt' - diese kirchliche Kritik hat im Arbeitgeberlager zu einer fast schon hektischen Befassung mit der Unternehmens- und Wirtschaftsethik geführt. Es ist jetzt schon abzusehen, daß diese Modewelle wieder abflauen wird, ohne tiefe Spuren hinterlassen zu haben.

Die Gewerkschaften verstehen sehr wohl, daß die Kirchen die Balance zwischen den verschiedenen Interessengruppen wahren müssen. Sie haben den neutralen Raum und die Moderation der Kirchen gerne genutzt, um abseits der Öffentlichkeit mit den Unternehmern ernsthafte Gespräche über heikle Streitfragen zu führen. Die biblische Botschaft von der Nächstenliebe und von der besonderen Fürsorge für die Armen und Schwachen, die deutlichen Worte gegen die Vergötzung des Mammons im Alten wie im Neuen Testament haben nicht nur zufällig engen Bezug zu den

Grundwerten der Arbeitnehmerbewegung, auch wenn deren Väter im vergangenen Jahrhundert nicht gerade kirchenfromm gewesen sind.

Das Gemeinwohl

Im Grundsatzprogramm des DGB aus dem Jahre 1981 heißt es: 'Die Wahrnehmung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Interessen der Arbeitnehmer und ihrer Familien dient zugleich dem Gemeinwohl.' Über die Definition dessen, was Gemeinwohl sei und über die Bindung der Gewerkschaften an das Gemeinwohl hat es innerhalb des DGB heftige Debatten gegeben. Die Gegner dieser für das Selbstverständnis der Gewerkschaften sehr wichtigen Feststellung, als deren Exponenten man Detlev Hensche, den jetzigen Vorsitzenden der IG Medien nennen könnte, waren der Meinung, daß die entschlossene Vertretung von Arbeitnehmerinteressen nicht in jedem Falle ein Gemeinwohl berücksichtigen dürfe, das letztlich von den Vertretern des Kapitals definiert werde. Hinter solchen Äußerungen stand damals noch die Idee des Klassenkampfes. Die zitierte Aussage wurde aber von den Delegierten des Programmkongresses im Jahre 1981 fast einstimmig beschlossen. Jede andere Entscheidung wäre auch mit der unverbrüchlichen und bedingungslosen Bindung der Gewerkschaften an das Grundgesetz, nach dessen Wortlaut und Intention die Bundesrepublik Deutschland ein sozialer Rechtsstaat sein soll, nicht zu vereinbaren gewesen. Was ist nun aber das Gemeinwohl? Es entsteht sicherlich nicht nur aus der simultanen Erreichung und Sicherung von wirtschaftspolitischen Zielen wie Vollbeschäftigung, Wachstum, Preisstabilität und außenwirtschaftliches Gleichgewicht, um das klassische Viereck hier zu nennen. Es entsteht vielmehr und vor allem auch aus der Erfüllung moralisch-politischer Postulate wie soziale Gerechtigkeit, Solidarität, Chancengleichheit, Partizipation und Demokratie in der Arbeitswelt. Und es ist in der pluralistischen Demokratie das Produkt sich vielfach überschneidender Interessenkonflikte. Die genannten Postulate und den Interessenausgleich kann nur der Staat verwirklichen. Er braucht dazu aber den Konsens und die Kooperation der gesellschaftlichen Gruppen. Dies zu erreichen setzt bei den politisch Verantwortlichen aber ein hohes Maß an Staatskunst, sozialer Sensibilität, Vertrauenswürdigkeit, Überzeugungskraft und den Verzicht auf ideologische Fixierung voraus. An all dem herrscht aber nicht nur nach Auffassung der Gewerkschaften seit mehr als einem Jahrzehnt ein akuter Mangel.

Es dient zweifellos dem Gemeinwohl, daß die Gewerkschaften den Arbeitskampf tatsächlich als ultima ratio im sozialen Konflikt betrachten. Daß sie im Alltag der Kooperation mit den Arbeitgebern und mit dem Staat den Vorzug geben vor der grundsätzlichen und permanenten Konfrontation, weist in die gleiche Richtung, ebenso die Tatsache, daß sie unter Mitbestimmung auch Mitverantwortung verstehen. Wie anders wäre es sonst zu verstehen, daß gewerkschaftliche und betriebliche Entscheidungsgremien aus eigener Einsicht und weniger unter Druck von außen gegen schmerzhaft Maßnahmen der Umstrukturierung ganzer Industrien und Regionen nicht gewaltsam protestiert haben?

Soziale Selbstverwaltung

In den Entscheidungsorganen der Träger der Sozialen Sicherung - Rentenversicherung, Krankenversicherung, Arbeitslosenversicherung, Unfallversicherung - wirken Vertreter der versicherten Arbeitnehmer, der beitragspflichtigen Unternehmen und der Gebietskörperschaften in Form der Selbstverwaltung zusammen. Die Gremien sind drittelparitätisch zusammengesetzt. Die Rechtsaufsicht führt der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung. Bei dem gewaltigen Umfang des Sozialbudgets und angesichts der existentiellen Bedeutung der sozialen Sicherung für die überwiegende Mehrheit der Bevölkerung tragen die Mitglieder der Selbstverwaltung eine große Verantwortung gegenüber dem Gemeinwesen und gegenüber fast jedem einzelnen Bürger. Rechtlich und faktisch haben die Vertreter des Staates in den Gremien eine stärkere Position als die Repräsentanten der Wirtschaftsverbände und der Arbeitnehmer, die meist von den Gewerkschaften vorgeschlagen wer-

den. Der Einfluß des Staates in der Selbstverwaltung ist darüber hinaus in der letzten Zeit noch dadurch gewachsen, daß infolge der langanhaltenden Massenarbeitslosigkeit und der sozialen Lasten der Vereinigung Deutschlands der Zuschußbedarf der Institutionen aus öffentlichen Mitteln erheblich zugenommen hat. Gegen Eingriffe des Finanzministers und des Gesetzgebers, die angesichts der Finanznot der öffentlichen Hände die Renten- und Arbeitslosenversicherung als finanzpolitischen 'Verschiebebahnhof' mißbrauchen, sind die beiden anderen Gruppen der Selbstverwaltung machtlos. Unter dem Druck des Finanzministers setzte der Arbeitsminister Leistungskürzungen auch gegen den gemeinsamen Protest von Arbeitgebern und Gewerkschaften durch. Es kann also keine Rede davon sein, daß diese die Willensbildung in der sozialen Selbstverwaltung dominieren. Natürlich kommt es in den Selbstverwaltungsorganen zwischen den Arbeitgebern und den Vertretern der Versicherten häufig zu Konflikten. Diese haben aber die Funktionsfähigkeit der Sozialversicherung niemals in Frage gestellt.

Die in jüngster Zeit von den Arbeitgeberverbänden massiv vorgetragenen Forderungen zu drastischen Schnitten in das Netz der sozialen Sicherung haben allerdings dem sozialen Grundkonsens in der Bundesrepublik sehr geschadet. Dies wird sich auf das Verhältnis der Vertreter von Arbeitgebern und Versicherten in den Selbstverwaltungsgremien negativ auswirken.

Berufliche Bildung

Arbeitgeber und Gewerkschaften sind gleichermaßen an gut ausgebildeten Arbeitskräften interessiert. Da die Bundesrepublik ein Hochlohnland ist und bleiben wird, hängt die Wettbewerbsfähigkeit ihrer Wirtschaft entscheidend davon ab, daß die Arbeitnehmer mit immer komplizierteren und immer kostspieligeren Fertigungsanlagen umgehen können, und daß es genügend hochqualifizierte Wissenschaftler für Forschung und Entwicklung gibt, um den Innovationsprozeß voranzubringen. In unserem Zusammenhang interessiert vor allem die berufliche Bildung.

Das duale System der Berufsausbildung hat wesentlich zu dem Erfolg der deutschen Wirtschaft beigetragen. Dieses System könnte ohne den weitreichenden Konsens zwischen den Arbeitgebern, den öffentlich-rechtlichen Kammern der Wirtschaft, den Gewerkschaften und den staatlichen Unterrichts- und Anerkennungsbehörden nicht funktionieren. Die Abstimmung zwischen den Beteiligten über Inhalte und Formen der Ausbildung ist zwar mühsam und zeitraubend. Sie führt aber letztlich doch zu annehmbaren Ergebnissen. Angesichts der durch den technischen Wandel rasch vorangetriebenen Änderungen der Arbeitsanforderungen müßte allerdings die Revision der für die Ausbildung in den Betrieben und in den öffentlichen Berufsschulen maßgeblichen Berufsordnungen schneller vonstatten gehen. Grund zu heftiger Kritik bietet die häufig schlechte personelle und sachliche Ausstattung der Berufsschulen, die die Qualität der Berufsbildung zunehmend beeinträchtigt. Der Berufsberatung durch die Arbeitsämter obliegt die wichtige Aufgabe, den Schülern und ihren Eltern die richtigen Hinweise auf geeignete Ausbildungsplätze zu geben. Leider hat die Misere auf dem Arbeitsmarkt und das geschärfte Kostenbewußtsein der Arbeitgeber zu einem Mangel an Lehrstellen geführt. Dies trifft besonders hart die Jugendlichen in den neuen Bundesländern. In zunehmendem Maße finden junge Menschen nach Abschluß ihrer Ausbildung nun auch keinen adäquaten festen Arbeitsplatz. Es gibt aber andererseits nicht wenige Fälle, wo Auszubildende von den Arbeitgebern vor allem im Handwerk als vollwertige, aber niedrig bezahlte Arbeitskräfte eingesetzt werden.

Für die Umschulung, die Weiter- und Fortbildung der Arbeitnehmer bringen die Unternehmen, aber auch die Gewerkschaften erhebliche finanzielle Mittel auf. An der Gestaltung betrieblicher Maßnahmen sind die Belegschaftsvertretungen voll beteiligt. Angesichts des großen Bedarfs an beruflichen Anpassungsmaßnahmen ist es unverständlich, daß die Bundesregierung mehrfach die hierfür vorgesehenen öffentlichen Mittel gekürzt hat. Die Proteste aus der Selbstverwaltung haben nichts bewirkt.

Verrechtlichung

Kennzeichnend für das deutsche System der Arbeitsbeziehungen ist seine starke Verrechtlichung durch die Gesetzgebung und die Rechtsprechung. Beide Tarifvertragsparteien suchen den Interessenausgleich und die Lösung von Konflikten eher durch juristische Prozeduren als durch die offene Konfrontation. Der Arbeitskampf gilt als ultima ratio nach Ausschöpfung aller anderen Möglichkeiten der Konfliktlösung, und er ist daher auch relativ selten. Aber wenn er nicht verhindert werden kann, dann ist er hart, langwierig und für beide Seiten kostspielig. Durch ein ganzes Netz von Satzungsbestimmungen der Verbände und durch zweiseitige Abmachungen wird jeder staatliche Eingriff in den Arbeitskampf ausgeschlossen. Dies ist auch eine Konsequenz der Tarifaufonomie.

Während der Laufzeit der Tarifverträge herrscht Friedenspflicht. Der Ausschluß von Arbeitskämpfen stabilisiert die betrieblichen und die allgemeinen Arbeitsbeziehungen und bietet den Unternehmen verlässliche Kalkulationsgrundlagen. Das ausgefeilte Schlichtungs- und Vermittlungswesen, das die Tarifvertragsparteien miteinander vereinbart haben, hat sich vielfach bewährt. Staatliche Zwangsschlichtung, wie es sie sehr zum Nachteil des demokratischen Systems in der Weimarer Republik gab, ist ausgeschlossen. Nicht ausgeschlossen ist dagegen, daß Angehörige des öffentlichen Dienstes zu Vorsitzenden von Schlichtungskommissionen bestellt werden. Es ist in der Vergangenheit öfter vorgekommen, daß die beiden streitenden Parteien in stillschweigendem Einvernehmen ihre Verhandlungsstrategie so angelegt hatten, daß sie notwendigerweise in das Schlichtungs- oder Vermittlungsverfahren einmünden mußte. Auf diese Weise haben Arbeitgeber und Gewerkschaften einen Teil ihrer Verantwortung für problematische Vertragsabschlüsse auf einen Dritten, nämlich den Schlichter übertragen. Nur sehr selten haben die Tarifkommissionen oder andere Entscheidungsorgane der Verbände ihre Verhandlungsdelegationen dadurch desavouiert, daß sie die Verhandlungsergebnisse ablehnten. Ein solcher Schritt bedeutet eine schwere Niederlage der Verbandsführungen, denen dann oft nur der Rücktritt übrigbleibt.

Auch die Mitbestimmung ist ein wichtiges Instrument für die Lösung von Konflikten. Die obligatorische Einschaltung der durch das Betriebsverfassungsgesetz eingerichteten Einigungsstelle bei Streitigkeiten zwischen Firmenleitung und Betriebsrat bringt nicht nur den Willen des Gesetzgebers, sondern auch der Tarifpartner zum Ausdruck, die Schwelle für den offenen Konflikt möglichst hoch zu legen und den Gang vor die Arbeitsgerichte mit all ihren Mißhelligkeiten, Kosten und Klimabelastungen nach Möglichkeit zu vermeiden. In den Arbeitsgerichten bis hinauf zum Bundesarbeitsgericht haben ehrenamtliche Beisitzer aus den Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden Sitz und Stimme.

Politische Streiks und wilde Streiks werden vom Arbeitskampfrecht, das übrigens reines Richterrecht ist, nicht gedeckt. Die Gewerkschaftsführungen fürchten und mißbilligen wilde Streiks, weil diese für sie einen gravierenden Gesichts- und Autoritätsverlust bedeuten, weil sie für die eventuell verursachten Schäden ersatzpflichtig gemacht werden können, und weil wilde Streiks die Betriebsverfassung und den Tarifvertrag entwerten. Die Arbeitgeber haben natürlich überhaupt keine Veranlassung, solche Konflikte zu provozieren. Deshalb sind die Fälle in der Praxis auch äußerst selten.

Anders verhält es sich mit räumlich und zeitlich begrenzten Warnstreiks, die von den Gewerkschaften organisiert werden, beispielsweise um handlungsunwillige Arbeitgeber an den Verhandlungstisch zu zwingen oder um gegen einseitige Managemententscheidungen zu protestieren. Die Arbeitsgerichte haben den Spielraum für derartige Aktionen genau abgegrenzt. Aber selbst wenn im Einzelfalle dieser Spielraum überschritten worden sein sollte, so erheben die betroffenen Arbeitgeber so gut wie nie Klage, um das in solchen Fällen ohnehin schon belastete soziale Klima nicht noch zusätzlich aufzuheizen.

Heftig umstritten ist die Aussperrung von Arbeitnehmern durch die Arbeitgeber. Die Gewerkschaften lehnen sie strikt ab, weil diese Waffe des Arbeitskampfes die ohnehin gegebene Übermacht der Arbeitgeber noch verstärke. Diese jedoch verteidigen ihr Recht zur Aussperrung mit dem Gebot der Waffengleichheit im Arbeitskampf. Die Arbeitsgerichte haben diese Auffassung bestä-

tigt. Allerdings haben sie die Gründe und das Ausmaß von Aussperrungen genau und eher eng definiert. Ein Ausbluten der Gewerkschaften und willkürliche Maßnahmen gegen die Belegschaften haben die Gerichte ausgeschlossen. Die Angriffsaussperrung wäre zwar rechtlich zulässig, doch scheuen die Arbeitgeber davor zurück. Sie nutzen sie allenfalls als Drohpotential. Die relativ seltenen Fälle von Aussperrungen haben sich für die Arbeitgeber im wahren Sinne des Wortes als zweischneidige Waffe erwiesen: zwar belasten sie die Streikkassen der Gewerkschaften, doch führen sie gleichzeitig zu einer massiven Solidarisierung der betroffenen Belegschaften mit den Gewerkschaften, die sich auch in steigenden Mitgliedszahlen niederschlägt.

Die Zahl und die Anlässe für Streiks und Aussperrungen belegen die Entschlossenheit der Tarifvertragsparteien, den Arbeitskampf in der Tat nur als ultima ratio zu nutzen. Die Gewerkschaften riefen ihre Mitglieder nur dann zum flächendeckenden großen Streik auf, wenn am Verhandlungstisch mit oder ohne Schlichtung eine Einigung mit den Arbeitgebern über wichtige strategische Durchbrüche bei den Arbeitsbedingungen nicht zu erreichen war. Der Bogen spannt sich vom vielwöchigen Streik der schleswig-holsteinischen Metallarbeiter im Jahre 1957 zur Durchsetzung der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall auch für die Arbeiter bis zu den Arbeitskämpfen um die Arbeitszeitverkürzung seit der Mitte der 80er Jahre. Arbeitskämpfe dauerten in der Regel mehrere Wochen. Sie wurden mit großer Entschlossenheit geführt. Zu Gewalttätigkeiten, die die öffentliche Ordnung hätten stören oder lebenswichtige Betriebseinrichtungen hätten gefährden können, ist es nie gekommen. Die Satzungen der Gewerkschaften setzen vor den Streik hohe Hürden: ihre Mitglieder müssen in geheimen Urabstimmungen mit Quoren von mindestens 60 Prozent, meist aber von 75 Prozent für den Streik stimmen; die letzte Entscheidung liegt bei den Hauptvorständen; zur Beendigung des Streiks genügt meist schon ein Stimmenanteil von 25 Prozent. Diese Bestimmungen verhindern den leichtfertigen Umgang mit dem Arbeitskampf. Auf der Arbeitgeberseite gelten ähnliche Regelungen im Falle der Aussperrung.

Fazit

Aus den im einzelnen geschilderten exemplarischen Aktivitäten der Tarifvertragsparteien und besonders der Gewerkschaften ziehen wir den eindeutigen Schluß, daß die tatsächlich sehr markanten korporatistischen Züge des deutschen Systems der Arbeitsbeziehungen in der Zeit nach dem 2. Weltkriege das Gemeinwohl, wie wir es oben definiert haben, nicht beeinträchtigt, sondern es im Gegenteil kräftig gefördert hat. Die autonomen Verbände der Arbeitgeber und Arbeitnehmer haben die durch das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland normierte parlamentarische Demokratie von Anfang an stabilisiert. Sie haben ihre überaus starken Regelungsbefugnisse nicht mißbraucht. Den Gewerkschaften kommt das Verdienst zu, die Arbeitnehmer in die Demokratie und in die soziale Marktwirtschaft integriert zu haben. Dies war angesichts der politischen und ideologischen Situation nach der Befreiung von der nationalsozialistischen Diktatur durchaus nicht selbstverständlich. Mehr als die Hälfte der deutschen Bevölkerung hält nach den jüngsten Meinungsumfragen (Mitte 1994) die Gewerkschaften für einen unverzichtbaren Bestandteil der Gesellschaft. Nur 4 Prozent der Befragten lehnen sie rundweg ab, und nur 7 Prozent halten sie für überflüssig. Die Spitzenfunktionäre genießen noch immer ein erstaunlich hohes Ansehen in der Öffentlichkeit, wenn auch im allgemeinen dem Begriff 'Funktionär' ein eher negativer Geschmack anhaftet.

Die aktuellen Mitgliederzahlen spiegeln nicht die tatsächliche Einstellung der Arbeitnehmer zu den Gewerkschaften wider. Bei den Wahlen zu den Betriebs- und Personalräten stimmen regelmäßig große Mehrheiten der Belegschaften für die von den Gewerkschaften präsentierten Kandidaten. Entsprechend hoch ist der Anteil der Gewerkschafterinnen und Gewerkschafter an der Gesamtzahl der Betriebs- und Personalratsmitglieder. Die Beteiligung auch der nicht in den Gewerkschaften organisierten Arbeitnehmer an Arbeitskonflikten ist außerordentlich hoch. Streikbrecher gibt es kaum. Es ist nicht schwierig, die Belegschaften für begrenzte lokale oder betriebliche Arbeitsniederlegungen oder Demonstrationen zu mobilisieren.

Wir wollen aber nicht verschweigen, daß die Attraktivität und Integrationsfähigkeit der Gewerkschaften nachläßt. In dieser Hinsicht teilen sie das Schicksal aller großen gesellschaftlichen und politischen Großgebilde einschließlich der christlichen Kirchen. Vielleicht haben sich die Gewerkschaften auf zu vielen Gebieten zu hohe Ziele gesetzt. So ist es zwar nicht gerade zu einer Glaubwürdigkeitslücke gekommen, aber viele Arbeitnehmer mußten feststellen, daß die Gewerkschaften nicht mächtig genug sind, um die Politiker zur energischen Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und zum Verzicht auf den Abbau des Sozialstaates zu veranlassen.

Das hochzentralisierte System der Arbeitsbeziehungen, in deren Mittelpunkt das Aushandeln tarifvertraglicher Regelungen steht, hat sich zu lockern begonnen. Der so oft beschriebene Wandel der gesellschaftlichen Werte trifft alle Verbände und vor allem die Massenorganisationen weitgehend unvorbereitet. Die Gewerkschaften müssen auf die Tendenz zur Individualisierung und auf den Willen zu mehr Selbstbestimmung bei ihren Mitgliedern und in der Arbeitnehmerschaft insgesamt reagieren, indem sie beispielsweise ihren lokalen und betrieblichen Organisationseinheiten größere Regelungskompetenzen als bisher einräumen. Den speziellen Arbeitnehmergruppen müssen sie mehr Mitsprache bei der Vertretung ihrer spezifischen Interessen geben. Sie müssen aber andererseits darauf achten, daß zentrifugale Kräfte, die sich beispielsweise in selbstbewußten Gruppen von High-Tech-Spezialisten in betrieblichen Schlüsselpositionen manifestieren, nicht die Oberhand gewinnen. Zuviel Rücksicht auf partielle Interessen schwächt die Solidarität und Durchsetzungskraft, die nach wie vor und in Zukunft eher noch stärker als bisher benötigt werden, um den sozialen Rechtsstaat vor Gefahren zu schützen .

Wir sind bewußt nicht auf die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Probleme eingegangen, die die Vereinigung der beiden deutschen Staaten mit sich gebracht hat. Da neben vielem anderen auch das System der westdeutschen Arbeitsbeziehungen auf das Gebiet der ehemaligen DDR übertragen wurde, stellen sich in der formalen Betrachtung der Entwicklung in den neuen Bundesländern keine fundamental neuen Probleme. Inhaltlich wäre allerdings vieles anzumerken. Dies würde aber den Rahmen dieses Beitrages sprengen.